



Republica Moldova

Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică
ANRE

str. Alexandr Pușkin, nr. 52A, MD-2005 Chișinău, Tel: 022 823 955, anre@anre.md, <http://www.anre.md>

Nr. 06-01/ 4829 din 02 .10.2024

Parlamentul Republicii Moldova
Comisia economie, buget și finanțe
ceb@parlament.md

Ministerul Energiei
secretariat@energie.gov.md

Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE) a analizat proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 174/2017 cu privire la energetică, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă, și prezintă următoarele observații.

În urma examinării proiectului, ANRE își exprimă îngrijorarea cu privire la intenția de modificare a Legii nr. 174/2017 cu privire la energetică, care prevede instituirea unui mecanism de desemnare a unei conduceri temporare prin derogare de la prevederile referitoare la numirea și revocarea membrilor organelor de conducere, cuprinse în Legea nr. 1134-XIII din 2 aprilie 1997 privind societățile pe acțiuni. Această propunere contravine mai multor prevederi legale naționale, precum și directivelor Uniunii Europene și Convenției CoEDO, din următoarele motive:

1. Conflict de interese și încălcarea principiului de independență a autorității de reglementare

Conform Legii nr. 174 cu privire la energetică, Agenția este autoritate de reglementare cu statut de persoană juridică, **independentă față de alte autorități și organe publice, precum și față de alte entități publice sau private**, având cont bancar propriu și ștampilă cu denumirea sa.

Totodată, Republica Moldova este parte a Tratatului de constituire a Comunității Energetice, ratificat prin Legea nr. 117/2009, și a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, care impun obligația de a asigura independența autorităților naționale de reglementare în energetică.

Conform Directivei 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009, statele membre trebuie să asigure existența unei singure autorități de reglementare națională, independentă de orice entitate publică sau privată. Independența autorităților de reglementare este esențială pentru asigurarea funcționării eficiente a piețelor de energie în condiții de fiabilitate, transparență și competitivitate.

Angajamentul Republicii Moldova de a asigura independența autorității de reglementare în domeniul energetic a fost reafirmat în cadrul Acordului de Asociere din 27.06.2014 între Republica Moldova și Uniunea Europeană, care prevede că autoritatea de reglementare în domeniul gazelor și energiei electrice trebuie să fie distinctă din punct de vedere juridic și independentă din punct de vedere funcțional.

În aceste condiții, ANRE consideră că inițiativa legislativă nr. 219 din 04.07.2024 subminează reformele realizate în sectorul energetic și compromite eforturile Republicii Moldova în parcursul său de aderare la Uniunea Europeană. **Atribuirea competenței ANRE de a desemna conducerea temporară a întreprinderilor energetice creează un conflict de interese evident.** ANRE este

autoritatea de reglementare care supraveghează și reglementează activitatea întreprinderilor energetice, inclusiv prin stabilirea tarifelor și asigurarea respectării reglementărilor sectoriale.

Prin desemnarea administratorilor la întreprinderile reglementate, ANRE își compromite poziția de arbitru neutru și imparțial, devenind un actor direct în deciziile de management ale companiilor reglementate. Aceasta poate duce la suspiciuni legate de obiectivitatea și integritatea reglementatorului.

Având în vedere aspectele menționate, garantarea independenței autorității de reglementare în energetică este esențială pentru asigurarea stabilității, accesibilității și securității aprovizionării consumatorilor cu energie electrică și gaze naturale.

2. Compromiterea principiilor pieței libere

Desemnarea unei conduceri temporare de către ANRE poate fi percepută ca o intervenție excesivă în piața de energie, ceea ce ar putea distorsiona principiile pieței libere. O astfel de ingerință afectează negativ competitivitatea sectorului, iar potențialii investitori ar putea considera că autoritățile din Republica Moldova nu asigură un mediu stabil și previzibil pentru investițiile private. Este esențial să menținem o delimitare clară între funcția de reglementare și gestionarea operațională a întreprinderilor energetice, în vederea stimulării investițiilor și dezvoltării pieței.

În conformitate cu art. 21 alin. (2) lit. a) al Legii nr. 174/2017 cu privire la energetică, organele centrale de specialitate, alte autorități ale administrației publice centrale, **autoritățile de reglementare**, alte autorități publice, autoritățile administrației publice locale, organizațiile necomerciale **nu au dreptul să intervină în activitatea întreprinderilor energetice.**

Totodată, art. 41 din Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009, prevede expres atribuțiile și competențele autorităților de reglementare.

Astfel, chiar dacă proiectul de lege prevede derogări de la normele legale interne, acesta nu pot deroga de la normele și principiile internaționale stabilite în Directivele UE dar și alte acte internaționale cu caracter normativ, care prevalează legislației naționale.

3. Ingerințe directe în dreptul de proprietate al acționarilor

Potrivit art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), **orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale.** Dreptul de proprietate conferă titularului său atribuțiile posesiei, folosinței și dispoziției asupra bunurilor. În acest context, CEDO a statuat că noțiunea de „bunuri” din articolul 1 al Protocolului nr. 1 la CEDO are o semnificație autonomă și nu se limitează doar la proprietatea asupra bunurilor corporale, incluzând și alte drepturi și interese materializate prin active. De asemenea, în sensul Convenției Europene, noțiunea de „bunuri” cuprinde bunuri mobile, bunuri imobile, alte drepturi reale, dar și **„speranța legitimă” de a obține un avantaj patrimonial.**

CEDO a stabilit că noțiunea de „proprietate” poate include atât o „proprietate existentă”, cât și active, inclusiv creanțe, pentru care solicitantul poate pretinde că are cel puțin o „speranță legitimă” de a obține satisfacerea efectivă a dreptului său (*a se vedea Kopecky c. Slovaciei*). În acest context, tendința legiuitorului de a atribui ANRE competența de a desemna conducerea temporară a întreprinderilor energetice, în condiții spontane, afectează de facto ”speranța legitimă” a furnizorilor care au deja contracte comerciale semnate pentru perioade lungi. Aceasta nu este situație ipotetică, ci se referă la raporturi juridice civile în curs de desfășurare.

Mai mult decât atât, proiectul actului normativ este în contradicție cu principiile activității antreprenoriale, printre care se numără: **independența în activitate, care are atât o componentă de proprietate (existența proprietății separate), cât și una organizațională (necesitatea de a lua decizii în mod independent în cadrul activității de afaceri).**

De altfel, numeroase cauze asupra cărora s-a pronunțat CEDO, în special privind încălcarea art. 1 al Protocolului 1 CeEDO, s-a statuat că astfel de situații constituie o ingerință în dreptul la protecția proprietății. În mod specific, Ghidul privind art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului indică în mod expres că **o societate cu valoare economică, alături de diverse drepturi asociate acesteia, care permit unui acționar să își exercite influența asupra societății, poate fi considerată un „bun”** [Olczak împotriva Poloniei (dec.), pct. 60; Sovtransavto Holding împotriva Ucrainei, pct. 91; Shesti Mai Engineering OOD și alții împotriva Bulgariei, pct. 77].

Acest concept cuprinde, de asemenea, o pretenție indirectă la activele societății, inclusiv dreptul la o parte din activele în cazul lichidării acesteia, precum și alte drepturi corespunzătoare, **în special dreptul de vot și dreptul de a influența comportamentul și politica societății** (Societatea S. și T. împotriva Suediei, decizie a Comisiei; Reisner împotriva Turciei, pct. 45; Marini împotriva Albaniei, pct. 165).

4. Există mecanisme legale pentru asigurarea continuității

Legislația actuală prevede mecanisme adecvate pentru asigurarea conducerii interimare a unei întreprinderi energetice până la găsirea unui compromis în Consiliul de Administrație. Astfel, există soluții suficiente pentru a garanta continuitatea conducerii, fără a fi necesară ingerința ANRE prin desemnarea unui administrator temporar. Aceste soluții includ numirea unui director interimar, conform procedurilor existente, pentru a se evita orice lacune în conducere și pentru a menține stabilitatea operațională a întreprinderii.

În plus, conform art. 48 alin. (1) și alin. (3) lit. e) al Legii nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni, **adunarea generală a acționarilor este organul suprem de conducere al societății** și se desfășoară cel puțin o dată pe an. Adunarea generală a acționarilor are atribuții exclusive, inclusiv **aprobarea regulamentului consiliului societății, alegerea membrilor acestuia**, stabilirea cuantumului retribuției muncii, remunerățiilor anuale și compensațiilor, etc.

Prin urmare, cadrul normativ prevede în mod expres organul suprem de conducere al societăților pe acțiuni și competențele acestuia.

Derogarea de la aceste norme legale generale și admiterea unor ingerințe în dreptul de dispoziție al acționarilor de a dispune asupra comportamentului și politicii societății ar reprezenta o încălcare evidentă al art. 1 protocolul 1 CEDO, conform jurisprudenței CEDO și cadrului normativ actual. Pe termen lung, o astfel de ingerință ar putea aduce atât prejudicii materiale cât și pierderi de imagine ANRE și Republicii Moldova.

5. Situația nu este comparabilă cu cea a Băncii Naționale a Moldovei (BNM)

Proiectul de lege pare să se fie inspirat din modelul Băncii Naționale a Moldovei (BNM), însă situația de la BNM, în urma furtului miliardului nu poate fi comparată cu cea a întreprinderilor energetice. În cazul BNM, criza a fost de o natură sistemică, implicând fraude financiare majore și având un impact direct asupra stabilității economice a țării. În schimb, situația de la SA „Moldovagaz” este una de guvernare corporativă, în care problemele pot fi rezolvate prin negocieri și compromisuri între acționari, fără intervenția unei autorități de reglementare. Legislația în vigoare permite numirea unei conduceri interimare până la soluționarea problemelor de guvernare, iar această soluție este suficientă pentru a asigura stabilitatea și continuitatea funcțională a companiei.

Suplimentar, autorii propun eronat aplicarea în sectorul energetic a mecanismelor de desemnare a administratorilor în sectorul bancar atribuite BNM. Or, chiar și în cazul băncilor acestea au un rol de „înlocuire” forțată a organului defectuos de conducere doar în cazul în care Banca Națională a Moldovei, în calitate de autoritate competentă, consideră că înlocuirea de sine stătătoare de către bancă a organului de conducere este insuficientă pentru remedierea unor situații precum:

- **Deteriorarea semnificativă a situației financiare a unei bănci;**
- **Producerea unor încălcări grave ale legislației, reglementărilor sau actelor constitutive ale băncii ori grave nereguli administrative și dacă alte măsuri luate de BNM nu sînt suficiente pentru a pune capăt acestei deteriorări;**

-În cazul în care capitalul băncii este deținut în proporție de cel puțin 50% de persoane care nu dispun de permisiunea Băncii Naționale a Moldovei, dacă aceasta este obligatorie conform legii.

Prin urmare, în cazul în care o dispută dintre acționari/asociați referitor la candidatura/candidaturile membrilor organelor de conducere al unei întreprinderi energetice nu afectează funcționalitatea acestora și parametrii de calitate ale serviciilor oferite, orice intervenție administrativă care ar reflecta poziția uneia din părți, ar putea avea consecințe cu mult mai grave pentru climatul investițional din sectorului energetic național decât însuși problematica care se dorește a fi astfel soluționată. Prin urmare, condițiile descrise de autori care au impus elaborarea respectivului Proiect de lege, nu pot fi considerate în nici un caz similare cu condițiile care duc la înlocuirea prin desemnarea de către BNM a organului de conducere în cazul sectorului bancar conform prevederilor art. 45 și art. 46 din Legea nr. 232/2016 privind redresarea și rezoluțiunea băncilor.

În Nota Informativă a proiectului de lege se face referire la Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European, prin care se propune atribuirea competenței ANRE de a desemna conducerea temporară a întreprinderilor energetice.

Atragem atenția că, potrivit art. 29 din Directiva 2014/59/UE „*Autoritățile de rezoluție, în baza evaluării posibilităților de soluționare de către autoritățile de rezoluție relevante, ar trebui să aibă competența de a solicita modificări ale structurii și organizării instituțiilor direct sau indirect prin intermediul autorității competente, în vederea luării de **măsuri necesare și proporționale în scopul de a reduce sau a elimina obstacolele importante** din calea aplicării instrumentelor de rezoluție și pentru a se asigura că entităților în cauză li se pot aplica posibilitățile de soluționare. Datorită naturii potențial sistemice a tuturor instituțiilor, este esențial ca, pentru a putea menține stabilitatea financiară, autoritățile să aibă posibilitatea de a aplica oricărei instituții procedura de rezoluție. Pentru a nu încălca dreptul de a desfășura o activitate comercială prevăzut la articolul 16 din Cartă, puterile discreționare ale autorităților ar trebui să se limiteze la ceea ce este necesar pentru a simplifica structura și funcționarea instituției, exclusiv cu scopul de a spori posibilitățile de soluționare ale acesteia. În plus, orice măsură instituită în acest scop ar trebui să fie conformă cu dreptul Uniunii. Măsurile nu ar trebui să conțină niciun fel de discriminare directă sau indirectă pe criterii de naționalitate și ar trebui să fie justificate de un motiv imperios, și anume de menținerea stabilității financiare în interesul public. În plus, măsurile nu ar trebui să depășească nivelul minim necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite. Atunci când definesc măsurile care trebuie luate, autoritățile de rezoluție ar trebui să ia în considerare avertismentele și recomandările Comitetului european pentru risc sistemic, înființat în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1092/2010 al Parlamentului European și Consiliului.*” Aceasta este o măsură specifică pentru instituții financiare cu potențial sistemic și are ca scop menținerea stabilității financiare.

În contextul SA „Moldovagaz”, nu este clar de ce legiuitorul optează pentru o astfel de modificare, fără o argumentare bine fundamentată. Potrivit art. 14 din Directiva 2014/59/UE, **„Autoritățile ar trebui să ia în considerare tipul de activitate a instituției, structura acționariatului, forma juridică, profilul de risc, dimensiunea, statutul juridic și gradul de interconectare cu alte instituții sau cu sistemul financiar în general, domeniul de aplicare și complexitatea activității economice, dacă este sau nu membru al unui mecanism de protecție instituțională sau al altor sisteme de solidaritate reciprocă, măsura în care exercită servicii sau activități de investiții și dacă intrarea sa în dificultate și lichidarea ulterioară prin procedurile de insolvență obișnuite ar putea avea un efect negativ semnificativ asupra piețelor financiare, asupra altor instituții, asupra condițiilor de finanțare sau asupra economiei în ansamblu în contextul planurilor de redresare și de rezoluție și atunci când utilizează diversele competențe și instrumente pe care le au la dispoziție, asigurându-se că procedura este aplicată în mod corespunzător și proporțional și că există o sarcină administrativă minimă legată de obligațiile aferente pregătirii planurilor de redresare și de rezoluție.”** Or, situația actuală a SA „Moldovagaz” nu justifică aplicarea unui mecanism de rezoluție specific instituțiilor financiare.

6. Vicii de constituționalitate și încălcarea principiilor de elaborare a actului normativ.

Conformitate art. 4 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, actul normativ are caracter public, obligatoriu, general **și impersonal**. Prevederile actului normativ sunt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept și, în caz de necesitate, sunt impuse prin forța de constrângere a statului. În plus, art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017 prevede că la elaborarea unui act normativ se respectă principiul constituționalității.

Reiterăm că, potrivit Notei informative a proiectului de lege, modificările propuse sunt justificate prin lipsa unui consens în numirea noii componente a Consiliului de Administrație al SA „Moldovagaz”. Aceasta **arată că proiectul de lege are un caracter “personal”, vizând o situație specifică unei singure persoane juridice - SA „Moldovagaz”. În asemenea condiții, proiectul de lege încalcă principiile generale de elaborare legislativă, care impun caracterul general și impersonal al actelor normative.**

Concluzie:

Proiectul de lege pentru modificare a Legii nr. 174/2017 nu oferă o soluție adecvată pentru problemele de guvernare corporativă cu care se confruntă unele întreprinderi energetice.

Prin atribuirea ANRE a competenței de a desemna administratori temporari, se creează riscul unor conflicte de interese, politizare și compromitere a independenței autorității de reglementare.

De asemenea, există deja mecanisme legale care asigură continuitatea conducerii și stabilitatea operațională a întreprinderilor energetice, fără a fi necesare ingerințe suplimentare din partea autorității de reglementare.



Veaceslav UNTILA
Director general